

Uchwała Nr V/7/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 12 stycznia 2023 roku

**w sprawie opinii do projektu uchwały o Wieloletniej Prognozie
Finansowej Gminy Tuszyn**

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Tomasz Karwicki | - przewodniczący |
| 2. Anna Adamczewska | - członek |
| 3. Krzysztof Kozik | - członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Tuszyn na lata 2023-2033.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Burmistrza Miasta Tuszyna projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że przedmiotowy projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 9 stycznia 2023 roku, przez co naruszono art. 230 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przedłożenie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w wyżej wskazanym terminie nie pozwoliło Składowi Orzekającemu na wydanie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2023 rok przed rozpoczęciem roku budżetowego, w którym tenże projekt stanowi podstawę gospodarki finansowej do czasu podjęcia uchwały budżetowej, a w szczególności na ocenę czy projekty uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej są zgodne w zakresie określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych oraz czy zachowana jest relacja wynikająca z art. 243 ustawy. Doprowadziło to do sytuacji, w której od dnia 1 stycznia br. gospodarka finansowa Gminy Tuszyn prowadzona jest na podstawie projektu uchwały

budżetowej, co do którego nie było możliwości wydania opinii przez Skład Orzekający o prawidłowości tego projektu w świetle obowiązujących przepisów.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Tuszyn Skład Orzekający ustalił, co następuje:

Wieloletnia prognoza finansowa, w myśl art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, została opracowana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a w części dotyczącej prognozy kwoty długu, zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na cały okres spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Wartości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla 2023 roku są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję art. 229 uprzednio opisanej ustawy. Zawarte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2023-2033 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W latach 2024-2033 prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych. Natomiast dla 2023 roku Gmina Tuszyn prognozuje dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 3.777.736,00 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych, zatem zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Należy podkreślić, że wprowadzenie przepisów dopuszczających możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce takie działanie jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności.

Przy powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę, że Gmina Tuszyn zakłada znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej począwszy od 2025 roku, dla którego przyjęto wielkość 2.059.017,16 zł aż do końca okresu prognozy kwoty długu, tj. do 2033 roku, w którym prognozuje się ją na poziomie 33.298.784,77 zł. Przypomnieć należy, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, jak również jej wysokość, stanowi podstawowy element oceny danej jednostki z punktu widzenia możliwości finansowania inwestycji oraz spłaty zobowiązań.

Jak wynika z projektu prognozy, najwyższy plan dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje Gmina Tuszyn planuje w 2023 roku

w wysokości 45.257.843,80 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 9.232.635,90 zł.

Z projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Tuszyn wynika również, że najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2023 rok - w kwocie 69.372.241,80 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich planowane w wysokości 15.368.903,01 zł (22,15% wydatków majątkowych).

Prognozowana kwota długu Gminy Tuszyn na koniec 2023 roku wynosić będzie 24.895.867,63 zł, co stanowi 22,55% planowanych dochodów budżetu ogółem. Począwszy od 2024 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. Według założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w 2023 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych. W 2024 roku dług zostanie sfinansowany przychodami zwrotnymi oraz nadwyżką budżetu. Począwszy od 2025 roku Gmina prognozuje, że spłata zadłużenia zostanie pokryta wyłącznie nadwyżkami budżetów, które *de facto* zostaną wypracowane z nadwyżek operacyjnych, jakie Gmina zamierza wypracować w danym roku objętym projektem prognozy. Ponadto w latach 2023-2033 Gmina nie planuje udzielania poręczeń oraz gwarancji.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu. Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2033 Gmina Tuszyn wykazała, że obciążenie budżetów z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2027-2029 poziom obciążenia budżetów spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, gdyż rzeczona relacja przedstawia się następująco: w 2027 roku - 4,35%/5,27% (różnica 0,92 p.p.), w 2028 roku - 4,55%/5,25% (różnica 0,70 p.p.), w 2029 roku - 4,00%/4,57% (różnica 0,57 p.p.). W ocenie Składu Orzekającego powyższe oznacza, że w latach 2027-2029 możliwość spłaty długu Gminy Tuszyn obciążona jest ryzykiem. Zdaniem Składu Orzekającego zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji prognozowanych założeń, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do projektu wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach. Skład Orzekający podkreśla także, że przy realizacji założeń zawartych w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Tuszyn należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach, bowiem wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych Gminy, a także począwszy od 2025 roku na możliwość spłaty długu Gminy bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych. Nadto Skład Orzekający podkreśla, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Gminę Tuszyn, w tym z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje, których wysokość w 2023 roku wynosi

45.257.843,80 zł. W związku z tym, w ocenie Składu Orzekającego, konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tychże zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu wyżej wskazanych środków.

Reasumując, przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej założenia będą wymagały, począwszy od 2023 roku bieżącego monitorowania. W przypadku, gdyby założenia finansowe przyjęte w prognozie nie były osiągnięte koniecznym stanie się dokonanie korekty wielkości w niej przyjętych dla zapewnienia spełnienia przez Gminę Tuszyn reguł fiskalnych wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Stosownie do art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 246 ust. 2 tejże ustawy niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 902).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Tomasz Karwicki